



环境政策概要

The Short Guide to Environmental Policy



[英] 卡罗琳·斯奈尔 (Carolyn Snell) 著
[英] 加里·哈克 (Gary Haq)

宋伟 等译



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

环境政策概要

The Short Guide to Environmental Policy

[英] 卡罗琳·斯奈尔 (Carolyn Snell) 著
[英] 加里·哈克 (Gary Haq)

宋伟 等 译



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书介绍了半个世纪以来人类社会存在的环境问题、主要环境政策,以及环境政策制定、实施和不断发展的过程,从社会学、经济学及社会政策学角度讨论人们对环境问题的理解及其对环境政策做出的不同反应,并进一步探讨政策制定过程中存在的主要障碍以及面临的主要挑战,特别是资源耗竭、气候变化与食物、水和能源等问题错综复杂的关系。本书对于学习环境政策问题的本科生、研究生以及对环境政策发展及未来面临挑战感兴趣的研究人员和相关工作人员都具有参考价值。

The Short Guide to Environmental Policy

© the Policy Press 2014

The simplified Chinese translation rights arranged through Righttol Media (本书中文简体版权经由锐拓传媒取得 Email: copyright@righttol.com)

上海市版权局著作权合同登记号: 图字 09-2016-117

图书在版编目(CIP)数据

环境政策概要/(英)卡罗琳·斯奈尔(Carolyn Snell),(英)加里·哈克

(Gary Haq)著;宋伟等译. —上海:上海交通大学出版社,2017

ISBN 978-7-313-16825-2

I. ①环… II. ①卡…②加…③宋… III. ①环境政策-研究

IV. ①X-01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 058589 号

环境政策概要

著 者:[英]卡罗琳·斯奈尔(Carolyn Snell)

[英]加里·哈克(Gary Haq)

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:郑益慧

印 制:上海天地海设计印刷有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

字 数:158 千字

版 次:2017 年 7 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-16825-2/X

定 价:68.00 元

译 者:宋 伟 等

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 张:13.5

印 次:2017 年 7 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-64366274

致 谢

特此感谢莎拉·罗伊斯顿(Sarah Royston)、阿德里亚娜·福特-汤普森(Adriana Ford-Thompson)和杰西卡·罗伯茨(Jessica Roberts)为本书的案例研究做出的贡献。也很感谢克莱尔·奎因(Claire Quinn)为环境政策的在线 MA 模型提供的部分数据输入。帕特(Pat)和迈克·斯奈尔(Mike Snell)在 2012 年夏天为我提供了安静的写作环境,非常感激你们。最后,感谢伊恩(Ian)、约翰(John)、本(Ben)和海蒂·福兰(Heidi Folland)2011—2013 年期间的全力支持。

译者序

当今社会,不断出现的环境事件逐渐唤起了全球对环境问题的重视,而环境管理是实现人与自然和谐共处的手段和方式,在环境问题日益严重的今天发挥着越来越重要的作用。尤其是巴黎气候大会之后,世界各方跨越哥本哈根气候大会的困境,约定以“自主贡献”的方式参与全球应对气候变化的行动。对于中国来说,落实关于“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,要求借鉴国内外的先进经验和做法,有效地制定和实施环境政策,以全球视野来规划和解决环境问题。

环境本身的脆弱性以及环境管理活动的复杂性、动态性和整体性,使得对环境管理的要求越来越高。因此,如何更好地了解环境管理的一般规律,为环境政策的制定和实施提供基础是理论界和实务界的不懈追求。尤其是在环境问题已经跨越国界而成为全球性的政策议题的时候,如何加强利用环境政策工具制定相应的政策和共同规范,协调各方利益主体之间的利益,为达成一致的共同目标而努力,成为我们亟须解决的问题。

本书原作者卡罗琳·斯奈尔(Carolyn Snell)认为人类活动导致了大规模和快速的全球环境变化,这些变化之中还蕴含着某种联系。合理而高效的环境政策,对保证生物多样性,实现低碳、绿色和可持续

发展都十分必要。这本简洁的指南致力于分析第二次世界大战之后环境政策制定需求的产生、实施和发展。从探讨环境问题产生的原因及可能带来的政策不平衡性等理论分析,逐步过渡到环境政策的制定、发展和挑战等实务层面。这对于我们了解到底采用哪种环境政策工具,运用何种机制或措施,才能最大化环境政策的积极影响并减少环境政策的失败,具有极大的帮助。

本书特点是不再局限于单纯地介绍环境管理理论,而是通过介绍理解环境问题的各种社会-经济理论和它们与环境政策制定及实施之间的联系,探讨了在国际、国内及地区层面解决环境问题的不同方法以及环境管理问题的一些挑战,比较全面地介绍了环境政策的历史和发展,相信对于环境管理的理论研究者和实务工作者都大有裨益。

中国科学技术大学公共事务学院的多位老师参与了本书的翻译工作,全书由宋伟教授负责统筹译审工作,并负责第1章和第7章的翻译工作。其余章节分工如下:任冲翻译第2章;张小龙和郑姗姗翻译第3章;宋淳翻译第4章;刘颖华翻译第5章;孙启贵翻译第6章。还要感谢任冲老师对全书的统稿以及田宇、方园、汪慧、童丹和袁祯清对全书索引的整理和校对工作。最后,要感谢上海交通大学出版社在引进版权和出版等方面所做的贡献,他们的工作保证了本书的出版。由于时间仓促,本书在翻译过程中存在的不足之处,敬请读者批评指正。

前 言

2011年,约克大学社会政策与社会工作系开设了一门称为“全球性、地区性环境政策”的课程。课程涵盖了不同政策制定领域内的大量政策问题和理论概念。听课的学生来自不同的学术领域,有着不同的学术背景,也没有对环境政策相关关键问题进行简要介绍的文本,为解决这一问题,作者们开始着手撰写关于环境政策的简要指南。本指南适用于该领域新入门的研究者以及对战后环境政策如何发展、应对未来环境政策挑战感兴趣的读者。我们还对那些希望进一步探索和讨论关键问题的读者提供了额外的阅读建议,并尽可能增加了一些从我们的研究中开发的案例或者由同事们编写的案例。

我们发现研究并写作这本指南是一个有益的过程,希望它能够对你有帮助。

卡罗琳·斯奈尔和加里·哈克

2013年8月

目 录

1 作为政策议题的环境问题	001
1.1 简介	001
1.2 环境如何成为政策议题	002
1.3 政策呼应	007
1.3.1 国际层面的行动	007
1.3.2 思考政策回应：可持续发展	010
1.3.3 思考政策回应：生态现代化	012
1.4 本书的范围	013
1.5 如何使用本书	014
总结	015
阅读指导	015
2 当前环境问题产生的原因及影响	018
2.1 导论	018
2.2 动因、压力和自然过程	018
2.3 环境影响和变化	021
2.3.1 大气	022
2.3.2 土地	024

2.3.3	水	026
2.3.4	生物多样性	027
2.4	人类	028
2.4.1	基本物质需求：食物、水和住所	028
2.4.2	健康	032
2.4.3	安全与社会关系	040
2.5	结论：政策的关键挑战	041
2.5.1	平衡社会、经济与环境政策目标	042
2.5.2	平衡不确定性、风险与政策影响	042
2.5.3	范围	044
	总结	045
	阅读指导	045
3	反思环境	047
3.1	引言	047
3.2	经济视角	048
3.2.1	为自然定价	050
3.2.2	非增长经济	052
3.3	社会学视角	054
3.3.1	人与环境的关系	054
3.3.2	科学、技术与社会学	056
3.3.3	社会学与环境政策	058
3.4	社会政策视角	061
3.4.1	什么是社会政策,以及其与环境政策有何关系?	062
3.4.2	社会变革的环境维度	063
3.4.3	环境正义	065
3.4.4	社会和环境政策的平衡	067

总结	070
阅读指导	071
4 制定环境政策	072
4.1 简介	072
4.2 环境政策：国际性应对	072
4.2.1 国际机制	073
4.3 欧盟的作用	083
4.4 国家层面环境政策的制定与实施：政策工具	084
4.4.1 政府支出	086
4.4.2 法律法规	087
4.4.3 基于市场的工具	087
4.4.4 自愿协议	088
4.5 发展中国家及转型期国家的政策措施	089
4.6 理解国家层面的应对政策	091
总结	093
阅读指导	093
5 环境政策面临的挑战	095
5.1 概述	095
5.2 潜在的问题	095
5.2.1 可持续发展的局限性	095
5.2.2 生态现代化的局限性	097
5.2.3 科学、社会和政策之间的关系	097
5.3 国际议题	099
5.3.1 基于环境问题的障碍	099
5.3.2 必要和足够的条件	100

5.3.3	系统或结构性障碍	101
5.3.4	与磋商有关的程序性障碍	103
5.4	国内议题	104
5.4.1	国际进程、组织和机构的影响	104
5.4.2	国内因素	106
5.5	地方议题	112
5.5.1	对地方决策的解释	112
5.6	当地民众	115
5.6.1	决策参与	117
5.6.2	鼓励个人行为的改变	119
	总结	124
	阅读指导	125
6	未来的环境挑战	127
6.1	简介	127
6.2	影响环境变化的结构性变迁	128
6.3	人类足迹和地球限度	131
6.4	粮食、水和能源的关系	136
6.4.1	气候变化	136
6.4.2	粮食	137
6.4.3	水资源	137
6.4.4	能源	138
6.5	面对环境挑战	139
6.6	绿色经济	143
6.7	政治意愿和公众接受	145
	总结	147
	阅读指导	147

7 结语	149
7.1 简介	149
7.2 主要问题	149
7.3 关键的回应	151
7.3.1 处理不确定性、风险和政策的负面效应	151
7.3.2 问题与解决方案的范围	152
7.4 未来的挑战	152
7.5 最后的思考	153
参考文献	154
缩略术语表	177
在线资源	180
索引	182

图 和 表

图

图 2.1	DPSIR 概念框架	019
图 2.2	气候变化的疾病负担	034
图 2.3	英格兰地区及最不利环境条件	037
图 2.4	英国的 KSI 统计	037
图 2.5	霍乱爆发	040
图 3.1	污染和区位编码	066
图 4.1	英国政府意识运动海报	086
图 6.1	全球生态足迹	132
图 6.2	超越地球限度	133

表

表 1.1	主要的会议、条约、公约和协议	007
表 1.2	欧盟层面环境政策的发展	009
表 1.3	贝克的可持续发展规范原则	011
表 2.1	人类活动、活动输出及环境变化	023
表 2.2	2012 年世界自然保护联盟濒危物种列表	027

表 2.3	气候对粮食安全的具体影响(非洲和亚洲)	032
表 2.4	与交通运输有关的污染源及潜在的健康影响	035
表 4.1	国际机制发展中的代表性组织/机构	074
表 4.2	其他机制的特点及实例	080
表 4.3	三类政策领域中的政策工具及实例	085
表 5.1	政策趋同机制	105
表 5.2	构成绿色生活方式的行为	120
表 5.3	实现环境友好型行为改变的方法	121
表 6.1	至 2030 年影响环境变化的结构性变迁	128
表 6.2	地球限度	133
表 6.3	自然资源的未来展望	135

1 作为政策议题的环境问题

1.1 简介

人们一直在讨论由于人类而导致的全球环境变化,其速度是如此之快,其规模是如此之大,以至于形成了地球史上一个新的地质时代:人类世纪(Zalasiewicz et al, 2011; Steffen et al, 2011)。人类施加于地球上的压力在不断加大,并且已经超越了地球、地区和当地所能承载的临界值。由于各种临界值彼此间联系密切,超过某一临界值就可能严重威胁到我们能否安全地处于其他临界值的范围之内,这将导致地球的生命支撑系统发生不可逆效应,对人类健康和福祉将是不祥之兆(Rockström et al, 2011)。

因此,现在比任何时候都需要合理而高效的环境政策,以实现低碳和可持续发展的社会转型。有关气候变化和生物多样性的政策,有关食物、水、不安全的能源和环境污染的政策都十分需要。这本简短的指南提供了关于第二次世界大战后环境政策发展、形成以及执行的简明介绍,涵盖了该领域的广泛话题,包括:

- 当代环境议题以及它们对人类健康和福祉的影响。
- 从社会-经济视角入手的环境议题,以及这种视角与环境政策

形成和执行的联系。

2

- 从不同的政策层面研究解决环境退化问题的各种方法。

本章介绍了与环境政策研究有关的一些重要议题,概述了自 20 世纪 60 年代以来这些议题如何变得日益重要的过程,并重点介绍了最具影响的出版物、会议、协议以及贯穿本书的参考性术语。

1.2 环境如何成为政策议题

在过去的 60 多年里,随着新的环境议题的出现,人们的环境意识随之增强。在 20 世纪 50 年代,伦敦的大雾(1952 年)表明城市污染的程度已经令人难以忍受,并导致人们对于清洁空气的社会性需求。到了 60 年代,核能和杀虫剂的环境影响日益成为公众关心的问题。随后,在 70 年代面临酸雨和臭氧层的减少问题,80、90 年代再到 21 世纪初则是生物多样性消失和气候变化的问题。

令人印象深刻的环境事件,经过媒体报道,在唤起公众对于环境损害的关注方面起了重要作用。1986 年 12 月,阿波罗 8 号拍摄了一幅地球图片,地球在月亮映衬下从黑暗的太空中升起。这幅画面成了经典图景,它改变了公众对人类在宇宙中的位置的原有理解。1967 年 3 月,超级油轮托利·坎永号在英国本土和锡利群岛之间触礁,导致了英国的第一次重大原油泄漏事件,漏出的原油沿康沃尔郡海岸绵延 120 英里,杀死了成千上万只鸟。两年后也就是 1969 年,发生在联合石油公司钻井平台上的爆炸,距离加利福尼亚州圣巴巴拉海岸仅 6 英里,导致几十万加仑原油泄漏。随后又发生了一系列环境事件,包括阿莫科·卡迪兹号石油灾难(法国),在拉夫运河附近发现有害废料(美国,1973),塞维索工业事故(意大利,1976),三里岛核事故(美国,1979),联合碳化物公司博帕尔事故(印度,1984),切尔诺贝利核电站

3

爆炸(乌克兰,1987),埃克森·瓦尔迪兹号漏油事件(阿拉斯加,1989)以及英国石油公司在墨西哥湾的原油泄漏事件(墨西哥湾,2010)。这些环境灾难提供了活生生的新闻素材,常常作为人类影响环境的一系列警示。

其他第二次世界大战之后的社会和政治力量,也对环境观念产生了影响。的确,不断质疑已有的价值观和现行体制的反文化浪潮在 20 世纪 60 年代使得现代环境观念得以发展,尽管这一观点仍颇受争议。这是由敢于公开批判的叛逆的年轻一代推动的运动(Haq and Paul, 2012)。在社会和环境观念中能够发现许多问题存在关联性,比如战争、核试验和杀虫剂。

接下来的十年,一批环境运动团体建立起来,如环境保护基金(EDP)、地球之友(FoE)、绿色和平组织,它们逐渐对社会观念的形成产生影响。1970 年,约有两千万人参加了 4 月 22 日的第一个美国地球日活动,这一天的活动由院校和社区民众倡导,被称为全国“宣讲会”。一年以后的 1971 年,在英国史威士饮料公司总部外,地球之友开展了其首次公共宣传活动。这项活动旨在反对使用不可回收的饮料瓶,推而广之,反对的是浪费和用过即扔的社会行为。这些团体的活动立场鲜明、引人注目,强调了全球性的问题,如跨境污染、栖息地破坏危及濒危野生动物等。他们综合使用了科学方法、有震撼力的图像以及新的活动策略,为公众态度、商业行为和政府政策带来了各种变化。

20 世纪 70 年代至 80 年代,绿色政治学日益活跃,倡议者将社会议程和环境议程相联系,产生了新的政治党派,遍及欧洲,如德国、瑞典和法国。其中,瑞典绿党是欧洲第一个通过全国选举获得成功的政党,它成立于 1981 年,不到十年的时间就在国家层面树立起自身形象(McCormick, 1989)。类似地,在 1987—1990 年间,当时的联邦德国